

УДК 349.22

ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Іншин М. І.

Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, Україна

В статті визначаються види державної служби, обґрунтовується необхідність законодавчого врегулювання даного питання. Розглядається окремо цивільна та мілітаризована служба, встановлюються їхні характерні ознаки та відмінні риси. Аналізуються точки зору науковців щодо піднятого питання.

Ключові слова: державна служба; цивільна служба; мілітаризована служба.

Реформування державної служби буде тим більше вдалим та ефективним, якщо в своєму процесі враховуватиме теоретичні напрацювання та пропозиції. Здійснюючи дослідження та вивчення державної служби, вчені виявляють проблеми, які на практиці не тільки не допомагають формуванню в Україні ефективної професійної державної служби, але й взагалі перешкоджають її розвитку та оптимальному функціонуванню. Серед таких проблем вже неодноразово наголошувалося на законодавчій невирішеності питання щодо видів державної служби та, відповідно, їхнього врегулювання. Актуальність піднятої теми є обґрунтованою необхідністю вдосконалення діючого законодавства з метою його ефективної дії. Метою даного дослідження є з'ясування відмінностей між існуючими сьогодні видами державної служби, обґрунтування їхнього законодавчого врегулювання.

Аналіз наукової літератури з цього питання призвів до висновку, що в силу цілого комплексу причин – багаторідність видів державних органів, неоднаковість їх статусів, дублювання виконуваних ними завдань, функцій, повноважень – не уявляється можливим знайти єдиний критерій, що дозволяє чітко розмежувати особливості та специфіку державної служби за видами. Зважаючи на таку обставину, погодимось з авторами, які поділяють державну службу на два види: цивільну і мілітаризовану. «З нашої точки зору, – доводить Петришин А. В., – державна служба насамперед має бути поділена на два різновиди, які мають найбільш характерні особливості: цивільну і мілітаризовану» [1, с. 142].

Щодо даних видів державної служби слід вказати такі їхні особливості. Щодо мілітаризованої служби слід враховувати наступне. По-перше, створення мілітаризованої державної служби обумовлено необхідністю виконання державою особливих охоронних завдань. Наприклад, призначенням Збройних сил України є збройний захист незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України [2]. Як основні завдання органів внутрішніх справ розглядаються забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів, охорона і забезпечення громадського порядку [3].

По-друге, змістовним елементом мілітаризованої державної служби є як можливість, так і реальне застосування примусу. Так, для виконання покладених на особовий склад органів внутрішніх справ завдань, відповідно до Закону «Про міліцію» [4], особам рядового та начальницького складу надається право у деяких випадках

застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Монополія на легальне застосування насильства вважається однією з найбільш істотних особливостей держави, тому мілітаризована державна служба, насамперед військова служба, є виразником державницьких засад у найбільш повному їх значенні, забезпечує застосування власне примусових важелів державної влади [5, с. 605].

По-третє, мілітаризована державна служба здійснюється зі зброєю в руках, «озброєними групами людей». На цю обставину є пряме посилення в чинному законодавстві. Так, ст. 1 Закону «Про міліцію» кваліфікує міліцію як державний озброєний орган виконавчої влади [4], призначення ж Збройних сил України вбачається у збройному захисті країни [2]. У цьому плані мілітаризовані державні інститути виступають як «матеріальні чи речові придатки влади», покликані реально забезпечити у необхідних випадках виконання її рішень. За таким критерієм можливе об'єднання службовців військових і воєнізованих формувань в одну загальну категорію, що передбачає врахування особливостей їх статусу, прав, обов'язків, відповідальності, соціального захисту.

По-четверте, вступ на мілітаризовану державну службу обумовлюється спеціальними вимогами до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки, моральних якостей людей. Зокрема, особи, що вступають на службу до органів внутрішніх справ та службу в інші військові формування, повинні бути повнолітніми, пройти спеціальні медичні комісії, успішно скласти психологічні тести. Так, у п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ передбачено, що на службу в ці державні органи України приймаються на добровільних засадах особи, які досягли 18-річного віку і за станом здоров'я, освітою і особистими якостями здатні виконувати покладені на них обов'язки [6]. Призовники не підлягають прийому на службу в органи внутрішніх справ, за винятком випадків, передбачених законодавством. Скажімо, такі випадки, передбачені в постанові Верховної Ради України від 16 листопада 1990 року. Вони дають можливість комплектувати відомчі вищі навчальні заклади випускниками середніх загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних училищ, які до того не були призовниками. Придатність за станом здоров'я до служби в органах внутрішніх справ та до навчання у відомчих закладах освіти визначається військово-лікарськими комісіями. Зарахування осіб середнього і старшого начальницького складу до кадрів Міністерства внутрішніх справ здійснюється наказом Міністра внутрішніх справ України, а рядового і молодшого начальницького складу – наказом начальників, яким надано право прийому їх на службу. Спеціальним законодавством та відомчими нормативними актами встановлено певні обмеження в прийомі на службу в органи внутрішніх справ. Важливе значення має порядок відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ. Правоохоронні органи на місцях зацікавлені в тому, щоб до них на службу приходили молоді спеціалісти, які мають необхідний рівень професійних знань, умінь та навичок. Освітній рівень випускників залежить не тільки від ефективно побудованого навчального процесу, але від якісного комплектування слухачами відомчих освітніх установ. Вибір найбільш придатних кандидатів на навчання призваний забезпечити існуючий в системі органів внутрішніх справ багатоступінчастий професійний відбір.

По-п'яте, мілітаризована державна служба будується на найбільш авторитарному різновиді відносин влади і підпорядкування, суворій ієрархії начальницького і підлеглого особового складу, обов'язковості наказів вищих для нижчих, що забезпечується чітко визначеною системою посад і військових звань, введенням форменого одягу і зовнішніх відзнак, функціонуванням спеціальних статутів про службу, в тому числі статутів і положень про дисципліну. Службова дисципліна в органах внутрішніх справ полягає в бездоганному і неухильному дотриманні особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ приписів загальних і спеціальних нормативно-правових актів.

По-шосте, службовці мілітаризованої державної служби наділяються специфічним правовим статусом, мають низку визначених особливими умовами проходження служби спеціальних пільг, притягуються до відповідальності в особливому порядку, зокрема до адміністративної і матеріальної.

Що стосується особливостей цивільної служби, зазначимо на наступне. По-перше, головною відмінністю цивільної державної служби від мілітаризованої є використання цивільних (невійськових) методів управління, які спираються головним чином на авторитет, а не на застосування примусу. Головною відмінністю цивільних державних службовців від мілітаризованих службовців є те, що перші є не військовими, а цивільними особами, не перебувають на військовій чи воєнізованій службі з усіма її вищезгаданими атрибутами. Але й цивільна державна служба є досить складним утворенням, об'єднує різноманітні з точки зору більш предметної характеристики види службової діяльності щодо певних сфер функціонування держави та деяких інших важливих критеріїв.

По-друге, важливою уявляється класифікація цивільної державної служби залежно від особливостей конкретної державної організації, коли вона поділяється на службу в державних органах і службу в інших державних організаціях, установах, підприємствах.

По-третє, власне служба в державних органах та їх апараті може бути розділена відповідно до конституційного принципу поділу державної влади на службу в: органах законодавчої влади; органах виконавчої влади; органах судової влади. Щодо служби в органах державної виконавчої влади, то з питанням про віднесення цих осіб до категорії державних службовців немає ніяких сумнівів. Саме на цю категорію державних службовців поширюється Закон «Про державну службу» [7]. Адже, коли говорять про державну службу в будь-якому її аспекті, мають на увазі насамперед організацію та функціонування органів державної виконавчої влади. Проте і щодо цих органів можна говорити про різні види службової діяльності: а) про службу в органах державної виконавчої влади загальної компетенції – Кабінеті Міністрів, міністерствах, місцевих органах державної виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях і б) про спеціалізовану службу – в органах державної виконавчої влади, що мають спеціальну компетенцію (митних органах, податковій адміністрації, державних інспекціях, дипломатичних установах). Власне, чинний Закон «Про державну службу» [7] встановлює категорії посад саме стосовно першого різновиду служби в органах державної виконавчої влади, тобто служби в таких органах, як Кабінет Міністрів, міністерства та місцеві державні адміністрації.

Службу в органах судової влади може бути кваліфіковано як самостійний вид державної служби в широкому загальнотеоретичному аспекті. Суди, маючи певну специфіку своєї соціальної природи, яка дозволяє їм виступати арбітром з питань права, за іншими своїми істотними ознаками є складовою частиною державного апарату, і тому розгляд системи державного управління суспільством без діяльності судових органів, що здійснюють правосуддя, буде незавершеним. Розгляд і розв'язання правових конфліктів здійснюються від імені держави та за посередництвом відповідних державних інститутів – судових органів. Правосуддя відправляється на професійних засадах, підготовка працівників судових органів проводиться за кадровим принципом – через систему навчальних закладів з підготовки та підвищення кваліфікації. Діють спеціальні кваліфікаційні та дисциплінарні комісії суддів, на суддів поширюється спеціальний правовий режим відповідальності, соціального і юридичного захисту. Отже, судді підпадають під усі істотні загальні ознаки державних службовців і, якщо говорити точніше, посадових осіб державного апарату, як власне вони й іменуються в Конституції України і статутному законодавстві. Так, Закон «Про статус суддів» визначає статус судді як посадової особи державної влади [8]. У цьому аспекті правосуддя може бути кваліфіковано як особливий, спеціалізований за змістом і характером вид державної служби. Здійснення правосуддя є найбільш правовим різновидом державної служби, який має особливе значення для злагодженого функціонування правової державності. Звідси, як різновид державно-службової діяльності, правосуддя може бути охарактеризоване не тільки як служба державі, а й передусім як служіння закону і праву.

Є підстави розглядати діяльність органів законодавчої влади як окремих різновид політичної державної служби в її загальнотеоретичному розумінні. Депутати вирішують найважливіші питання державного життя шляхом прийняття законів, і тому функціонування парламенту не може бути виключеним із загального механізму державного управління суспільством, а діяльність депутатів – із цілісного уявлення про систему державно-службової діяльності. Це саме політична державна служба, оскільки депутатський корпус формується за підсумками виборів на засадах політичного плюралізму, відображає співвідношення політичних сил і партій, парламент діє з використанням політичних механізмів боротьби і компромісів, а здійснення депутатами законодавчих повноважень обумовлено представництвом суспільних інтересів та інтересів виборців. Звідси, депутатів з погляду загальнотеоретичної постановки проблеми державної служби можна кваліфікувати як політичних державних службовців. На підставі таких критеріїв до політичних державних службовців доцільно віднести президента, що обирається безпосередньо народом, і прем'єр-міністра, оскільки призначення і надання згоди на призначення на посаду останнього відповідно до конституційних засад демократичного правління проводиться головним чином за політичними мотивами. Ці особи приймають політично значущі для держави рішення, займають особливі політичні державні посади, несуть не тільки юридичну, а й політичну, конституційну відповідальність за результати своєї діяльності. Наприклад, Конституція України використовує для характеристики статусу Президента не тільки термін «посада», а й термін, покликаний підкреслити його особливу важливість – «пост» Президента. Політичні складові цього

різновиду державної служби обумовлюють те, що для успішної діяльності зазначених осіб особливого значення набувають політичні критерії і, насамперед, здатність до політичного лідерства [9, с. 6]. На відміну від політичних державних службовців, які беруть участь у виробленні державної політики, завданням професійної державної служби як стабільного ядра державного управління є підготовка і виконання управлінських рішень, надання населенню управлінських послуг. Разом з тим політичних державних діячів слід відносити до державних службовців, оскільки вони займають посади в державному органі – парламенті на відміну від політичних діячів і службовців, що здійснюють свою діяльність у межах політичних партій та інших політичних недержавних організацій. Варто вказати і на такий аргумент на користь даної конструкції, що Конституція України [10] регулює процедуру «вступу на посаду» депутата, хоча посада депутата, безумовно, відрізняється від посад у системі адміністративної державної служби перевагою політичних складових над суворо формалізованими юридичними компонентами. Саме на найвищому рівні системи державного управління суспільством відбувається поєднання двох найважливіших засад: політичних, які залежать від механізмів суспільного визнання, і «суто» управлінських, обумовлених вимогами професіоналізму, стабільності і наступності.

По-четверте, цікавим питанням є класифікація видів цивільної державної служби, заснована на необхідності розмежування, з одного боку, власне державних службовців, а з іншого – їх апарату [11, с. 42]. Такий підхід надає можливість визначити правовий статус державних службовців, виходячи з конкретних функціональних напрямків діяльності органів, а також відповідні вимоги і кваліфікаційні характеристики посад на державній службі. Подібне розмежування проводиться також у новітніх дослідженнях у межах предмета теорії держави і права [12, с. 39]. При цьому призначення апарату державного органу вбачається в тому, щоб сприяти діяльності останнього, надавати йому консультативну, технічну допомогу. Служба в апараті державних органів входить до предмета адміністративного права з точки зору широкого його розуміння [13, с. 19], тому вона може бути кваліфікована як державна служба в її адміністративно-правовому сенсі. Хоча і тут слід враховувати специфічний момент, який виявляється в тому, що згідно з чинним законодавством щодо організації системи державної служби, повноваження спеціально створеного органу управління державною службою – Голодержслужби України – повною мірою поширюються на апарат органів державної виконавчої влади і мають рекомендаційний характер для службовців апарату законодавчої і судової влади [14].

З'ясування особливостей цивільної і мілітаризованої державної служби, критеріїв їх розподілу і єдності дозволяє зробити певні висновки практичного характеру.

По-перше, необхідним є удосконалення Закону «Про державну службу» [7]. Недоліком даного нормативно-правового акту є те, що він обходить питання єдності (неподільності) державної служби та одночасно її класифікації за типовими і видовими ознаками. Хоча це й не дивно, бо в науці з цього приводу ще точаться гострі дискусії і вчені пропонують різні варіанти: а) визначити, що складовими частками єдиної державної служби є такі її гілки, як загальна (або цивільна) та мілітаризована; б) не виділяючи окремих гілок державної служби, законодавчо закріпити (підтвердити) існування в межах держслужби таких її видів, як військова, дипломатич-

на, митна тощо; в) нормативно закріпити такі види державної служби, як адміністративна, спеціалізована та патронатна [11, с. 48]; г) виділяти державну службу в кожній з існуючих гілок державної влади — в законодавчій, у виконавчій, у судовій [15, с. 152]; д) законодавчо закріпити єдність державної служби з одночасним її внутрішнім поділом на три типи: цивільну, мілітаризовану, спеціалізовану [16, с. 45]. Ківалов С. В. відзначає, що найчастіше державну службу класифікують на такі види: а) службу в органах законодавчої, виконавчої, судової влади; б) цивільну та мілітаризовану (воєнізовану) службу; в) цивільну та спеціалізовану службу; г) державну (в державних органах та військову) і цивільну (муніципальну службу, службу в державних організаціях та установах, в апаратах політичних партій, у громадських організаціях, у недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах тощо) [17, с. 16]. Черноног Є. С. пропонує розглядати такі види української державної служби: 1) загальна державна служба – служба в органах державної влади та їх апараті, що регулюється Законом «Про державну службу», тобто служба в органах виконавчої влади, апараті Верховної Ради, Секретаріаті (Адміністрації) Президента; 2) спеціалізована служба – різновиди державної служби, що регулюються спеціальними нормативно-правовими актами України, тобто служба в судових органах, в органах прокуратури, Податкової адміністрації, Митної служби, МВС, СБУ; в Збройних силах; у Національному банку; служба в органах місцевого самоврядування; дипломатична служба і т. ін.; 3) цивільна служба (не передбачена чинним законодавством, але має елементи пенсійного забезпечення схожі на пенсійне забезпечення державної служби, в майбутньому може бути включеною до складу державної служби), тобто служба в державних чи комунальних закладах культури, науки, освіти, охорони здоров'я тощо [18, с. 308].

По-друге, необхідно мати на увазі, що на законодавчому рівні питання про види державної служби не вирішене. Вважаємо, що у будь-якому випадку на рівні Закону «Про державну службу» має бути визначено, що державна служба поділяється на цивільну і мілітаризовану. Саме ці види єдиної державної служби мають відмінні одна від одної ознаки, якості, риси, властивості. Дотримуючись цього висновку, вкажемо також на необхідність у найближчому майбутньому розробити й прийняти відповідні нормативно-правові акти: закони «Про цивільну службу» і «Про мілітаризовану службу». Чинний Закон «Про державну службу» буде відігравати роль базового закону, у якому в загальному вигляді вирішуються найважливіші питання у сфері організації і проходження державної служби.

Список літератури

1. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монографія]. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
2. Про Збройні сили: Закон України від 11.12.94 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
3. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Затверджене Указом Президента України від 17.10.2000 № 1138/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 42. – Ст. 1774.
4. Про міліцію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Вебер М. Политика как призвание и профессия / М. Вебер. – М.: Прогресс, 1990. – 645 с.

6. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України: Затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К. : Ін Юре, 1993. – 583 с.
7. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 // Відомості Верховної Ради України, 1993, № 52. – Ст.490
8. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
9. Копейчиков В. В. Політичний лідер – хто він? / Копейчиков В. В. // Голос України. – 1994. – 25 червня. – С.6
10. Конституція України від 28.06.1996. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
11. Авер'янов В. П. Органи виконавчої влади в Україні / Авер'янов В. П. – К. : Ін-Юре, 1997. – 188 с.
12. Сырых В. М. Теория государства и права / В. М. Сырых. – М.: РАКС, 1998. – 432 с.
13. Адміністративне право України / [під ред. Ю. П. Битяка]. – Х. : Основа, 2000. – 253 с.
14. Положення про Головне управління державної служби України: Затверджене Указом Президента України від 02.10.1999 р. № 1272/99 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 1. – С. 46-50.
15. Битяк Ю. П., Петришин О. В. Проект Закону «Про службу в органах виконавчої влади та їх апараті» / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1. – С.150–169.
16. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : [учебник] / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999.– 591 с.
17. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Організація державної служби в Україні : [навч-методичний посібник] / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2002. – 328 с.
18. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: [навч. посіб.] / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.

Иншин Н. И. Виды государственной службы / Н. И. Иншин // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 131-137.

В статье определяются виды государственной службы, обосновывается необходимость законодательного урегулирования данного вопроса. Рассматриваются отдельно гражданская и милитаризированная служба, устанавливаются их характерные признаки и различия. Анализируются взгляды ученых на затронутые вопросы.

Ключевые слова: государственная служба; гражданская служба; милитаризированная служба.

Inshin N. Types of civil service / N. Inshin // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 131-137.

In this article the types of civil service are determined; the need for legislative settlement of this question is proved. The author examines civil and military services separately and determines their signatures and differences. Also, the views of scientists on these questions are analyzed.

Keywords: civil service, military service.

Надійшла до редакції 15.05.2010 р.